

Pedro Huilca Tecse

Comentarios a la sentencia de la
Corte Interamericana de Derechos Humanos

El respeto del derecho a la vida y la libertad sindical



Ernesto Aguinaga
Elmer Arce Ortiz
María Clara Galvis
Javier Mujica Petit
Bettina Valdez



Entrevistas:
Martha Flores
Alfredo Villavicencio



1972



El campo del desarrollo en
la América Latina

Introducción a la América Latina
por Carlos Prats López



1972



El campo del desarrollo en
la América Latina

Introducción a la América Latina
por Carlos Prats López

Pedro Huilca Tecse:
Comentarios a la sentencia de la Corte
Interamericana de Derechos Humanos

El respeto del derecho a la vida y
la libertad sindical

Esta publicación es posible gracias al apoyo de:



EMBAJADA DE FINLANDIA
LIMA



ded
Deutscher
Entwicklungsdienst



1972



El campo del desarrollo en
la América Latina

Introducción a la América Latina
por Carlos Prío

Pedro Huilca Tecse:
Comentarios a la sentencia de la Corte
Interamericana de Derechos Humanos

El respeto del derecho a la vida y
la libertad sindical

Ernesto Aguinaga

Elmer Arce Ortiz

María Clara Galvis

Javier Mujica Petit

Bettina Valdez

Entrevistas:

Martha Flores

Alfredo Villavicencio

© COMISEDH

Coordinadores: Bettina Valdez, Ernesto Aguinaga y Carola Falconi

Edición y corrección de textos: Ernesto Aguinaga

Colaboradores: Javier Mujica Petit, María Clara Galvis, Elmer Arce Ortiz

Entrevistas: Martha Flores y Alfredo Villavicencio

Diseño y diagramación: Gabriela Zenteno

Fotografía carátula: Diario "La República"

Fotografía interiores: Diario "La República" y archivo familiar Sra. Martha Flores

Primera edición, agosto de 2008.

1, 000 ejemplares

Impreso en E.G. Servicios Generales

COMISEDH (Comisión de Derechos Humanos)

Sede : Horacio Urteaga N° 704, Jesús María, Lima

Teléfono : (51) (1) 4314334

Telefax : (51) (1) 4233876

Correo-e : oficina.lima@comisedh.org.pe

Apartado Postal : 11-0247 Lima

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-06019

Contenido

Presentación	11
Introducción	13
Artículos	
Estado de la cuestión en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el caso Pedro Huilca Tecse Bettina Valdez	25
El caso Huilca Tecse vs. Perú y la protección de la libertad sindical y los derechos económicos, sociales y culturales Javier Mujica Petit	35
La dimensión individual y social del derecho a la libertad de asociación sindical. El caso Pedro Huilca Tecse ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos María Clara Galvis	45
Libertad sindical y derechos humanos Elmer Arce Ortiz	63

Entrevistas

Entrevista a la Sra. Martha Flores, viuda del Sr. Pedro Huilca	75
Entrevista al Dr. Alfredo Villavicencio, profesor de derecho laboral en la Pontificia Universidad Católica del Perú	79

Anexos

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Huilca Tecse vs. Perú	87
Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 22 de septiembre de 2006, Caso Huilca Tecse Vs. Perú, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia	153
Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 7 de febrero de 2008, Caso Huilca Tecse Vs. Perú, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia	173





1972



El campo del desarrollo en
la América Latina

Introducción a la América Latina
por Carlos Prats López

Presentación

El presente libro es un esfuerzo de la Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH) para difundir la importancia a nivel jurisprudencial de la sentencia de la Corte Interamericana en el Caso de Pedro Huilca Tecse, no sólo para la familia de Pedro Huilca sino para el movimiento sindical peruano y en la región. En la introducción elaborada por el Magíster Ernesto Aguinaga Meza se hace una reflexión sobre lo que implica el caso en torno a la importancia de los sindicatos para la consolidación democrática.

La sentencia de la Corte Interamericana en el caso Pedro Huilca desarrolló el contenido del derecho a la libertad sindical. Además, dispuso diversas medidas de reparación que refuerzan a lo largo del tiempo la imagen de Pedro Huilca como defensor de los derechos laborales y el deber del Estado de respetar los derechos sindicales. Dada la relevancia de la sentencia, presentamos un análisis jurídico realizado por el especialista Javier Mujica del Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL), así como de la experta internacional María Clara Galvis, quien participó en el litigio del caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su condición de abogada del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

De otro lado, brevemente exponemos el estado de cumplimiento de las reparaciones dispuestas por la Corte Interamericana en el caso, a cargo de la especialista de COMISEDH Bettina Valdez. Es importante resaltar que la sentencia obtenida ante la Corte Interamericana fue gracias a los esfuerzos conjuntos de COMISEDH y el CEJIL, así como el valiente compromiso de los familiares de Pedro Huilca por impulsar su causa ante el sistema interamericano.

Para exponer la relevancia de la sentencia de la Corte Interamericana para la doctrina laboral se adjunta una entrevista realizada al Dr. Alfredo Villavicencio, experto en temas laborales, así como el artículo del Dr. Elmer Arce Ortiz en la que hace una reflexión sobre la libertad sindical y los derechos humanos.

En un afán por conocer de los propios familiares sus experiencias en este proceso, hemos realizado una entrevista a la Sra. Martha Flores viuda de Huilca.

Confiamos que la presente publicación contribuya a valorar la trascendencia del rol de Pedro Huilca en la sociedad peruana y las implicancias de la sentencia de la Corte Interamericana para la vigencia de los derechos humanos y el desarrollo del movimiento sindical.

Miguel Huerta Barrón

Presidente de COMISEDH

Lima, agosto de 2008

Introducción

Las dictaduras nunca han visto con buenos ojos al movimiento sindical. Los trabajadores de cualquier país que haya pasado por el flagelo de los gobiernos de facto lo saben muy bien. Bibliotecas enteras podrían llenarse de textos que dan cuenta del trato particularmente cruel que han brindado los dictadores, a través de sus aparatos de represión, a los trabajadores sindicalizados y, sobre todo, a sus dirigentes sindicales. Si éstos se mostraban incorruptibles o no asimilables a las estructuras de poder dictatorial, simplemente se recurría a la detención arbitraria, a la desaparición forzada, a la tortura y, finalmente, a la ejecución extrajudicial. Cualquier método, pues, era bueno para neutralizarlos o acallarlos.

Lamentablemente, el Perú no ha sido la excepción a esta sombría regla. La pasada década de los 90s es un claro ejemplo de ello. Como se recordará, el 5 de abril de 1992 se produjo el auto-golpe de estado encabezado por el Ing. Alberto Fujimori, dando inicio con él a un gobierno dictatorial profundamente corrupto, represor y, sobre todo, violador de los derechos humanos. A tono con este perfil, el gobierno de Fujimori, incluso desde antes del auto-golpe (Fujimori

fue elegido presidente de la República en 1990), tuvo una política laboral marcadamente antisindical, la misma que se tradujo, primero, en la emisión de dispositivos legales que modificaron las relaciones individuales y colectivas de trabajo, en perjuicio de los trabajadores y sus organizaciones sindicales; y, segundo, en una serie de actos de represión de las principales figuras del sindicalismo peruano, resaltando entre ellos la ejecución extrajudicial, el 18 de diciembre de 1992, del Sr. Pedro Huilca Tecse, Secretario General de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), presuntamente a manos del denominado "Grupo Colina".

Han pasado ya casi 16 años desde que se cometió tan execrable crimen y la impunidad en torno al mismo ha sido su signo distintivo¹. Efectivamente, a pesar de los esfuerzos desplegados por los familiares del Sr. Huilca y las diversas organizaciones de derechos humanos que han patrocinado este caso (COMISEDH, CEJIL, etc.), el Estado peruano aún no ha cumplido con su obligación de identificar, procesar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de esta grave violación de los derechos humanos². Es más, la obstrucción continua al acceso a la justicia (sobre todo durante el régimen de Fujimori) y la falta de diligencia en el desarrollo de las investigaciones, ha sido la regla en todos los procesos iniciados en el fuero interno, a los efectos de dar con los responsables de los sucesos luctuosos del 18 de diciembre de 1992.

Esta situación de indefensión a nivel local, motivó que el 4 de junio de 1997 los familiares del Sr. Huilca sometieran este caso a la consideración de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la misma que con fecha 12 de marzo de 2004 presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos una demanda contra el Estado peruano por su responsabilidad en la ejecución extrajudicial del Sr. Pedro Huilca; proceso que culminó con la sentencia de la Corte Interamericana del 3 de marzo de 2005, por medio de la cual ésta declaró que el Estado

1 La Corte Interamericana de Derechos Humanos define la "impunidad" como "(...) la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana. (...)" (Corte IDH, Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C No. 110, párr. 148).

2 Como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos, prevista en el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, incluye el deber de los Estados parte de la misma de "(...) prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención (...)" (Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrafo 166).

peruano violó los derechos a la vida y a la libertad de asociación del Sr. Huilca y los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial de los familiares del mismo³; y, como tal, ordenó al Estado peruano, de un lado, "(...) investigar efectivamente los hechos del presente caso con el fin de identificar, juzgar y sancionar a los autores materiales e intelectuales de la ejecución extrajudicial del señor Pedro Huilca Tecse. (...) "⁴ y, de otro, adoptar una serie de medidas de reparación material e inmaterial en favor de las víctimas de los sucesos del 18 de diciembre de 1992⁵.

No cabe duda de la enorme trascendencia de esta sentencia. Ella significó, en su momento, un importante avance en el largo proceso que aún se viene siguiendo para obtener justicia en el caso Huilca. Y es que, después de 13 años de batallar democráticamente en los tribunales nacionales e internacionales, se logró que el máximo órgano jurisdiccional del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, declare la responsabilidad del Estado peruano por la ejecución extrajudicial del Sr. Pedro Huilca Tecse. Este solo hecho convierte a la sentencia, como señala la propia Corte, en una forma de reparar –aunque no la única– a las víctimas del presente caso por todo el daño que han sufrido⁶. Pero no sólo eso, además de su relevante parte resolutoria, esta sentencia presenta un importante aspecto académico. En ella, la Corte Interamericana, siguiendo la línea que marcó en el caso *Baena*⁷, desarrolla los alcances que adquiere el derecho a la libertad de asociación en el ámbito sindical y, sobre todo, las interrelaciones del mismo con los demás derechos humanos, en especial con el derecho a la vida⁸. Así, si es que no estaba claro ya, la Corte nos recuerda que, tal como lo ha señalado la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en innumerables oportunidades, el pleno ejercicio del derecho a la libertad sindical no es posible si es que no se respetan y garantizan los demás derechos humanos, sobre todo los relativos a la vida y a la seguridad personal del dirigente sindical⁹. Con esta sentencia, pues, nos

3 Cfr. Corte IDH. Caso Huilca Tecse vs. Perú. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 03 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 124.

4 Idem.

5 Idem.

6 Ibid., párr. 97.

7 Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.

8 Corte IDH. Caso Huilca Tecse vs. Perú. Op. Cit., párr. 66-79.

queda claro que los derechos civiles básicos (vida, integridad personal, libertad individual, etc.) también cumplen una importante función social: son la base para el ejercicio, por parte de los trabajadores, de su derecho fundamental a participar, a través de sus organizaciones sindicales, en la vida política, social y económica de la nación.

La presente publicación tiene por objeto difundir y explicar los trascendentales alcances de la sentencia mencionada. Con este fin, en primer lugar, presentamos el “estado de la cuestión” en torno a las medidas de reparación ordenadas cumplir al Estado peruano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Luego, adjuntamos tres artículos elaborados por igual número de especialistas en Derechos Humanos y Derecho Laboral, quienes –a solicitud nuestra– desarrollan los importantes aspectos académicos de la sentencia en cuestión. A continuación, presentamos la entrevista realizada por nuestra institución a la Sra. Martha Flores, viuda del Sr. Huilca, quien nos da las impresiones y expectativas de los familiares frente al proceso de reparación y búsqueda de justicia en el caso Huilca. A los efectos de resaltar la relevancia de esta sentencia para la doctrina laboral, adjuntamos la entrevista realizada al Dr. Alfredo Villavicencio, profesor de Derecho del Trabajo en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Finalmente, para que el lector pueda extraer sus propias conclusiones, en calidad de anexo, adjuntamos el íntegro de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Huilca, así como las resoluciones de septiembre de 2006 y febrero de 2008 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la supervisión de cumplimiento de sentencia.

Antes de empezar con todo lo anunciado, a manera de prólogo, es necesario recordar la razón por la cual fue ejecutado extrajudicialmente el Sr. Huilca. Y es que, aunque suene paradójico, en ella encontramos el mejor testimonio de la vida dedicada por Pedro Huilca a servir a los trabajadores del Perú. Como señaló la Corte Interamericana, “(...) el asesinato de la presunta víctima [el Sr. Huilca] fue motivado por su carácter de líder sindical opositor y crítico de las políticas del entonces gobierno de turno [el de Fujimori]”⁹. Es decir, es un hecho probado que el asesinato de Huilca fue un acto de represalia por su abierta y democrática oposición a las medidas laborales y económicas

9. Cfr. *Ibid.*, párr. 75-78.

10. Corte IDH. Caso Huilca Tecse vs. Perú. Op. Cit., párr. 68.

pro-patronales del régimen de Fujimori. Dicho en otros términos, Pedro Huilca pagó con su vida el ser un valiente y consecuente dirigente sindical, siempre dispuesto a luchar, aún en las condiciones más adversas, por los intereses legítimos de la clase trabajadora. Este dato, pues, lo muestra tal cual era. Pero no sólo eso, también nos invita a reflexionar brevemente sobre dos temas que indudablemente están vinculados con el homicidio de Pedro Huilca: (1) las reformas laborales pro-empresariales y anti-sindicales del régimen de Fujimori (a las cuales éste se opuso) y (2) lo peligroso que puede ser un movimiento sindical sólido y autónomo para cualquier dictadura.

Empecemos por el primero. A inicios de los 90s, a tono con las reformas de corte "neoliberal" implementadas por el gobierno de Fujimori (ajuste estructural, privatizaciones, reducción del aparato estatal, desregulación de la economía, etc.), se implementaron una serie de reformas a la normativa laboral que, bajo el influjo de la llamada "flexibilidad laboral", tuvieron por efecto precarizar las relaciones laborales y, sobre todo, debilitar la capacidad de presión del movimiento sindical¹¹. Efectivamente, con el objeto de eliminar todas las restricciones legales al "libre" juego de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo¹², en noviembre de 1991, se emitió el Decreto Legislativo 728, llamado "Ley de Fomento del Empleo", norma que modificó, en perjuicio de los trabajadores, toda la legislación laboral que, hasta ese momento, regulaba el inicio, el devenir y la extinción de los contratos de trabajo. Así, en lo que se refiere al acceso al empleo: (a) se crearon supuestos de prestación de servicios no laborales (prácticas pre-profesionales, convenios de formación laboral juvenil y convenios de aprendizaje) y, por ende, excluidos del régimen laboral común y, por supuesto, de la posibilidad de sindicalización; (b) se ampliaron sustancialmente los supuestos permitidos de contratación de personal por medio de contratos de trabajo a plazo fijo, lo cual derivó en la

11 Sobre la flexibilidad laboral en el Perú y sus efectos, véase: AA.VV. Estudios sobre la flexibilidad en el Perú. Lima: OIT, 2000.

12 De acuerdo con NAVARRO, una de las tesis liberales es, precisamente, que "las intervenciones estatales regulando el mercado de trabajo son también intrínsecamente negativas. Estas intervenciones añaden rigideces que dificultan el libre juego del mercado, obstaculizando el desarrollo económico y la creación de empleo. Se asume que las políticas públicas encaminadas a establecer pleno empleo son ineficaces e injustificables, pidiéndose que sean sustituidas por políticas que favorezcan el libre albedrío del mercado de trabajo, considerando la fuerza de trabajo como cualquier otra mercancía cuya comercialización debiera ser desregulada" (NAVARRO, Vincenc. Neoliberalismo y Estado de Bienestar. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1997, p. 62).

“eventualización” mayoritaria de los contratos de trabajo y, sobre todo, en la caída de la tasa de afiliación sindical (la posibilidad de no recontratación es un poderoso desincentivo de la sindicalización); y (c) se ampliaron los supuestos permitidos de suministro de mano de obra por medio de la intermediación laboral (“services”) o, lo que es lo mismo, de prestación de servicios de personal que formalmente está vinculado con otro empleador y, por ende, sin posibilidad alguna de sindicalizarse en la empresa que se beneficia de sus servicios. Del mismo modo, para eliminar cualquier traba a la libre organización de la producción por parte del empleador, el Decreto Legislativo 728 incrementó el poder patronal de modificar las condiciones de trabajo de su personal (horarios, jornada de trabajo, etc.) y, sobre todo, facilitó la movilidad interna (cambio de sede de trabajo) y funcional (cambio de puesto) de los trabajadores en el seno de las empresas; dándole al empleador, de esta forma, todas las herramientas necesarias para obstruir el ejercicio libre de las actividades sindicales de sus trabajadores, por ejemplo, modificando los horarios de los dirigentes sindicales o trasladando a los mismos a otras sedes de trabajo. Finalmente, a los efectos de facilitar la extinción del vínculo laboral por decisión exclusiva del empleador, se ampliaron considerablemente las causales de despido individual o colectivo y, sobre todo, se adoptó un sistema indemnizatorio de reparación frente a un supuesto de despido arbitrario, restringiéndose a supuestos muy excepcionales la posibilidad de ser repuesto en el puesto de trabajo (el caso típico, es el despido basado en algún motivo discriminatorio); habilitándose, de esta forma, el recurso al despido injustificado e indemnizado para desprenderse de los trabajadores sindicalizados.

Esta reforma en el ámbito de las relaciones individuales de trabajo, que por sí misma tuvo considerables efectos negativos en el ámbito sindical, se vio acompañada de una reforma legal destinada a limitar y/o restringir al mínimo el ejercicio por parte de los trabajadores de sus derechos a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a la huelga (en especial este último). Así, en junio de 1992 –es decir, en los primeros meses de instalado el gobierno dictatorial–, se emitió el Decreto Ley 25593, llamado “Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo”, norma que, entre otras cosas: (a) consolidó un modelo de desarticulación o atomización sindical y, como tal, dificultó la creación

de organizaciones sindicales de gran escala (sindicatos de rama de actividad, de gremio, federaciones o confederaciones); (b) desincentivó el recurso a la negociación colectiva como cauce de discusión y regulación de las remuneraciones y condiciones de trabajo; y (c) circunscribió el concepto de huelga al modelo clásico de la misma (la suspensión colectiva de las labores seguida del abandono del centro de trabajo) y, como tal, prohibió a los trabajadores recurrir a cualquier medida de fuerza distinta a la tradicional (paro intempestivo, huelga de brazos caídos, trabajo a reglamento, huelga por sectores, etc.). La siguiente data de la OIT es ilustrativa con respecto a los efectos negativos de la reforma laboral fujimorista para el movimiento sindical: de acuerdo con esta organización internacional, mientras que en 1990 se fijaba, vía negociación colectiva, las remuneraciones del 40% de los trabajadores asalariados y existía una tasa de afiliación sindical ascendente al 22% de los mismos, para el 2002 solamente un poco más del 10% de los trabajadores estaba cubierto por la negociación colectiva y la tasa de afiliación sindical se había reducido al 4% de los trabajadores asalariados¹³. Peor aún, según la OIT, el registro de huelgas para el 2001 sólo equivalía a un 6.5% del total registrado en 1990¹⁴. No cabe duda, entonces, que la reforma laboral estuvo destinada a darle a las empresas todas las armas jurídicas para, primero, contratar y deshacerse de personal libremente (lo cual les dio un considerable poder de negociación frente a los trabajadores) y, segundo, evitar que los trabajadores, por la vía de la auto-tutela (la acción sindical), consiguieran mejorar sus condiciones de trabajo y/o aumentar sus niveles salariales. A la distancia, pues, no podemos sino darle la razón a Pedro Huilca por su temprana oposición democrática al régimen de Fujimori. No podía esperarse otra cosa de un dirigente sindical que siempre estuvo comprometido con la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores.

Vayamos ahora al segundo tema planteado: la importancia de los sindicatos para la consolidación democrática. Como se dijo, los gobernantes de facto sienten un temor natural por los sindicatos. La ejecución de Pedro Huilca, en los albores de la dictadura fujimorista,

13 OIT, Perú: Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente: 2004-2006. Lima, Diciembre 2003. En: http://www.oit.org.pe/osra/documentos/programa_nacional_de_trabajo_decente_pnld_peru.pdf

14 Idem.

por su abierta y democrática oposición a las políticas implementadas por ese régimen, es prueba de ello. Sin duda, esto dice mucho del valor de los sindicatos para el establecimiento de una sociedad verdaderamente democrática. Y es que, a nuestro juicio, la existencia de organizaciones sindicales sólidas y autónomas con respecto al poder de turno, constituye uno de los requisitos fundamentales para poder hablar de “democracia”, por lo menos, en dos sentidos: (a) como el derecho de todos a participar efectivamente en los asuntos públicos (democracia política) y (b) como el derecho de todos a participar efectivamente en la riqueza generada por una sociedad determinada (democracia económica).

Explicemos un poco más esta idea. En nuestra opinión, la democracia, en su primera acepción, es un “modelo de gobierno” que, a diferencia de tantos otros que se han conocido en la historia, se caracteriza por abrir los cauces del poder político a la participación ciudadana (el pueblo es el soberano). Es, pues, un “procedimiento” para la toma de decisiones. Pero no sólo eso, en una concepción más evolucionada, se reconoce que la democracia también es un “modelo de gobierno” que obliga a los gobernantes (nombrados según las reglas establecidas por el soberano) a adoptar y no adoptar determinadas decisiones. Es, pues, también un “contenido” que fija límites a la toma de decisiones. Así, en palabras de FERRAJOLI, un Estado Constitucional y Democrático de Derecho supone “(...) *un sistema en el cual la regla de la mayoría y la del mercado valen solamente para aquella que podemos llamar la esfera de lo discrecional, circunscrita y condicionada por la esfera de lo obligatorio y que está precisamente formada por los derechos fundamentales de todos: los derechos de libertad, que ninguna mayoría puede violar, y los derechos sociales –a la salud, a la escuela, a la prevención y a la subsistencia– que toda mayoría está obligada a satisfacer. (...)*”¹⁵. Consecuentemente, una concepción integral de la democracia, entiende que la misma no es posible si es que no se imponen límites a las decisiones que tanto el poder político como el económico pueden adoptar... siendo precisamente esos límites los derechos fundamentales de la persona, tanto los de vertiente civil y política como los de contenido económico, social y cultural. En suma, una sociedad verdaderamente democrática es aquella que habilita los

15 FERRAJOLI, Luigi. El Garantismo y la Filosofía del Derecho. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2000. p. 144.

canales necesarios para la participación popular en la toma de decisiones (democracia como procedimiento) y, sobre todo, que garantiza la plena vigencia de TODOS los derechos humanos (democracia como contenido).

Expuesta de esta forma nuestra noción de "democracia", corresponde ahora preguntarse lo siguiente: ¿De qué manera contribuyen a la consolidación de la misma las organizaciones sindicales? A nuestro juicio, lo hacen por lo menos en dos sentidos: (i) posibilitan la participación democrática de los trabajadores organizados en los asuntos públicos (son un cauce para canalizar sus legítimas demandas) y (ii) posibilitan a los trabajadores organizados, por la vía de la autotutela, satisfacer sus derechos fundamentales, en especial sus derechos de contenido económico, social y cultural (uno de los contenidos que toda democracia debe cumplir). Dicho en otros términos, los sindicatos vienen a ser el mecanismo "natural" de participación social de los trabajadores organizados, evitando de esta forma la concentración de poder político y económico en pequeñas oligarquías exclusivas y excluyentes que, por lo demás, son las propias de una dictadura. No cabe duda, pues, que son instrumentos que contribuyen a la consolidación de la democracia política y económica de una nación. Parafraseando a AMARTYA SEN, podemos decir que son instituciones de la sociedad civil que contribuyen a eliminar las principales fuentes de privación de la libertad de los individuos: la pobreza y la tiranía¹⁶.

Para terminar, y dar pase a los materiales contenidos en esta publicación, solamente nos queda una reflexión final: esperamos que, de una vez por todas, se comprenda el rol vital que cumplen los sindicatos para la democracia y, por ende, que crímenes como el de Pedro Huilca NUNCA MÁS VUELVAN A OCURRIR.

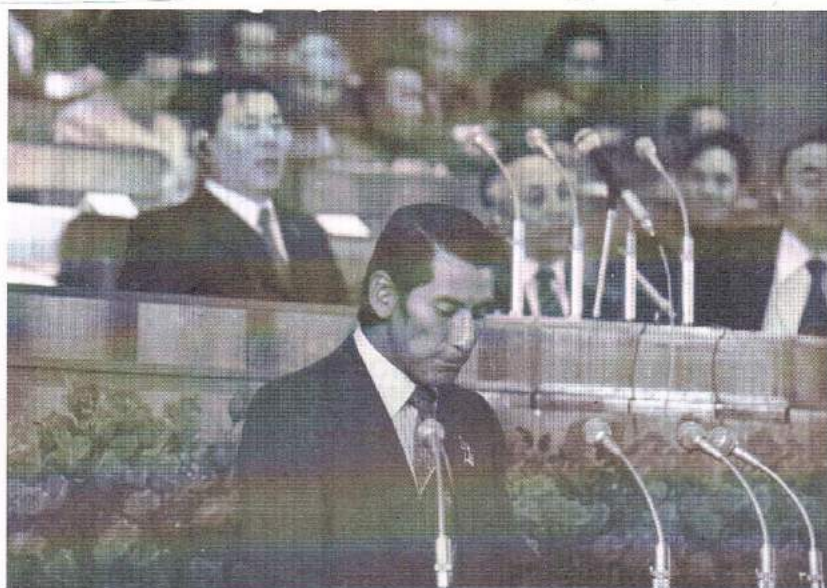
Ernesto Aguinaga Meza*

Lima, abril de 2008

16 Cfr. SEN, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2000, p. 19.

* Máster en derechos fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Diploma en derechos humanos por la Pontificia Universidad Católica del Perú.





ARTÍCULOS



Estado de la cuestión en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el Caso Pedro Huilca Tecse

Bettina Valdez

Abogada, especialista en Derechos Humanos

Sumario

I. Pedro Huilca y su lucha por los derechos laborales. II. Importancia de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. III. Las reparaciones y el cumplimiento del Estado peruano.

I Pedro Huilca y su lucha por los derechos laborales

Desde muy joven en su natal Cusco, Pedro Huilca trabajó en construcción civil. Por su espíritu solidario y luchador se convirtió tempranamente en dirigente sindical de su base y, luego, fue elegido Secretario General de la Base departamental del Cusco. Así se inicia su importante labor como dirigente sindical.

Pedro Huilca ocupó diversos cargos de liderazgo entre los trabajadores. En 1976 y 1978, fue Secretario General de la Federación Departamental de Trabajadores del Cusco. Luego, asumió el cargo de Secretario General de la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú. Asimismo, ocupó el cargo de Secretario General de la Federación Latinoamericana de Trabajadores de Edificaciones en Madera y Materiales de Construcción y, en representación de los trabajadores, fue miembro del directorio del Banco de la Vivienda y del Instituto Peruano de Seguridad Social. En 1992, fue elegido Secretario General de la Confederación General de Trabajadores del Perú, convirtiéndose así en sus últimos años de vida en vocero y líder de manifestaciones de protesta de diferente índole contra varias normas laborales emitidas durante el gobierno de Alberto Fujimori, que violaban los derechos laborales.

El 18 de diciembre de 1992, cuando Pedro Huilca salía de su domicilio rumbo a su trabajo, se le acercaron un grupo de entre ocho y diez personas presuntamente vinculadas al Grupo Colina, circunstancias en que sorpresivamente uno de ellos le disparó varias veces ocasionándole la muerte.

Su condición de líder sindical firme en sus convicciones de protesta y oposición a las políticas laborales del gobierno de Fujimori, motivaron que se ejecute una operación encubierta para asesinarlo. Tal como señaló la Corte Interamericana, la ejecución extrajudicial de Pedro Huilca tuvo una motivación política.

II Importancia de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El caso de la ejecución extrajudicial de Pedro Huilca Tecse fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 4 de junio de 1997 y ésta lo elevó a consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 12 de marzo del 2004. La Corte Interamericana emitió sentencia para el caso el 3 de marzo del 2005, señalando que la ejecución extrajudicial de Pedro Huilca Tecse configuró responsabilidad del Estado peruano por la violación de los derechos a la vida, a la libertad de asociación de Pedro Huilca, a las garantías judiciales y a la protección judicial de los familiares.

En esta sentencia, la Corte Interamericana desarrolla ampliamente el estándar internacional sobre el derecho a la libertad de asociación. La Corte señala que el artículo 16.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos regula dos dimensiones de la libertad de asociación. La dimensión individual, mediante la cual la libertad de asociación laboral no se agota con el reconocimiento del derecho a formar sindicatos, sino que comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercerlo. En su dimensión social, la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un sindicato alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos. Según la Corte las dos dimensiones deben ser garantizadas simultáneamente por el Estado. Además, la libertad sindical, como una forma de la libertad de asociación, implica la capacidad de decidir cómo ejercer este derecho, es decir, el Estado no puede restringir las diferentes maneras de poner en práctica este derecho.

III Las reparaciones y el cumplimiento del Estado Peruano

La Corte determinó varias medidas de reparación que el Estado peruano aún no ha cumplido en su totalidad, pese a que los plazos de cumplimiento de varias de éstas ya han vencido. La Corte dispuso las siguientes medidas de reparación:

- Investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los hechos. Lo cual implica abstenerse de recurrir a figuras como la amnistía, la prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad, así como a medidas que pretendan impedir la persecución penal o suprimir los efectos de la sentencia condenatoria.
- Establecer, en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, un curso sobre derechos humanos y derecho laboral, denominado "Cátedra Pedro Huilca", para honrar la memoria del líder sindical, que deberá impartirse todos los años

académicos. Lo cual debía cumplirse a partir del año siguiente a la emisión de la sentencia, es decir en el 2006.

- A partir del año 2005, se recordará y se exaltará la labor del señor Pedro Huilca en la celebración oficial del 1 de mayo (día del trabajo).

- Erigir un busto en memoria del señor Pedro Huilca Tecse en un lugar público de Lima. Tanto la designación del lugar como el contenido de la placa deberá ser consultada con los familiares. Esta medida debía ser cumplida dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de la Sentencia.

- Brindar atención psicológica a: Martha Flores Gutiérrez, Indira Isabel Huilca Flores, José Carlos Huilca Flores, Flor de María Huilca Gutiérrez y Julio César Escobar Flores, durante el tiempo que lo requieran, según evaluación de un psicólogo o psicóloga. Esta medida debía iniciarse dentro del mes siguiente a la notificación de Sentencia.

- Publicar en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, la Sección de los hechos establecidos y la parte resolutive de la Sentencia. La publicación debía hacerse dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la presente Sentencia.

- Obligación de pago por concepto de daño moral y material.

- Realizar un acto público de desagravio en un plazo de tres meses contados a partir de la notificación de la sentencia. Dicho acto debía contar con la presencia de las más altas autoridades del Estado, organizaciones sindicales, organizaciones de derechos humanos, y los familiares de la víctima.

Según esto, cabe analizar brevemente el grado de cumplimiento por parte del Estado de estas medidas de reparación, tomando en cuenta tres criterios: plazo de realización y características de la ejecución según lo dispuesto por la Corte, así como la importancia que le otorgan los familiares a cada medida de reparación.

Respecto a la medida de reparación dineraria a los familiares de Pedro Huilca, para resarcir los daños materiales y morales sufridos, debemos señalar que dicha medida de reparación ya ha sido cumplida en su totalidad por el Estado peruano. Sin embargo, para los familiares del Sr. Huilca, esta medida de reparación no es tan importante como las medidas de reparación simbólica dispuestas, que buscan exaltar la importante actuación del Sr. Huilca por los derechos laborales.

En cuanto a la reparación sobre salud, el Estado peruano no cumplió con brindar dicha atención en el plazo dispuesto por la Corte (al siguiente mes de notificada la sentencia) sin embargo, posteriormente sí cumplió con tramitar y ofrecer tratamiento psicológico a los familiares de Pedro Huilca en el Hospital Noguchi. Si bien la Corte no dispuso ningún término de referencia de las características de la atención en salud mental, en el proceso de cumplimiento tanto los familiares como COMISEDH se han podido percatar que existen ciertas deficiencias en la atención que obstaculizan el adecuado cumplimiento de esta recomendación. Debido a las características cotidianas de la atención en dicho hospital; como por ejemplo el espaciamiento de fechas para las citas de atención y las largas colas de espera, el tratamiento regular y adecuado para los familiares del señor Pedro Huilca, no está asegurado. Por todo ello, tomando en cuenta la urgente necesidad que los familiares del señor Huilca Tecse reciban tratamiento psicológico, COMISEDH solicitó se les brinde un trato preferente para que reciban un tratamiento adecuado.

La medida de reparación de investigar los hechos y sancionar a los responsables del delito, hasta el momento, no se ha concretado pues no se han identificado a los responsables del asesinato del Sr. Huilca. Por un lado, con respecto a la causa signada con el No. 511-03, contra Delia Mercedes Guevara y otros por delito de terrorismo en agravio del Estado, la Sala Penal Nacional ha condenado a siete integrantes de Sendero Luminoso como autores del delito contra la tranquilidad pública -terrorismo- en agravio del Estado. Sin embargo, de las 8 personas condenadas por el delito de terrorismo sólo se condenó a una persona por el asesinato de Pedro Huilca, a Reynaldo Tello Cortés con veintisiete años de pena privativa de la libertad. El proceso está pendiente de ser resuelto por la Corte Suprema de Justicia

desde el 9 de mayo de 2006. Asimismo, el proceso seguido contra el Grupo Colina (denuncia 07- 2000) en el caso seguido por el asesinato de Pedro Huilca, se encuentra en investigación en la Fiscalía especializada en delitos contra la humanidad. En esta causa, COMISEDH solicitó, en mayo de 2006, la declaración de los procesados del Grupo Colina que se acogieron a la ley de colaboración eficaz. Hasta la fecha, la Fiscalía no ha realizado ninguna actuación y no hay avance alguno. En tal sentido, consideramos que esta medida de reparación aún está pendiente.

La Corte Interamericana dispuso también varias medidas de reparación simbólica, las cuales son muy valoradas y esperadas por los familiares. De éstas, el Estado peruano sólo ha cumplido, fuera de plazo, en realizar el acto público de reconocimiento de la responsabilidad del Estado y petición de disculpas públicas (10 de octubre del 2005) y la publicación en El Peruano de la parte resolutive de la sentencia de la Corte y los hechos establecidos (publicado en El Peruano el 20 de agosto del 2005). Sin embargo, aún queda pendiente que cumpla con la construcción del busto del Sr. Pedro Huilca, respetándose los deseos de los familiares, quienes sugieren que se construya el busto en un lugar seguro y propicio para la celebración de actos públicos. En tal sentido, hemos sugerido a la Corte que inste al Estado peruano para que continúe el proceso de consulta con los familiares del señor Huilca hasta que se logre un acuerdo sobre el lugar para la ubicación del busto. Cabe señalar, que hemos sostenido diversas reuniones de coordinación con funcionarios del Ministerio de Justicia quienes nos han señalado que a pesar de sus esfuerzos por llegar a un acuerdo con las Municipalidades de los distritos que la familia ha elegido para que se construya el busto, este acuerdo aún no se ha materializado.

Está pendiente de cumplimiento por parte del Estado, el dictado de la cátedra "Pedro Huilca Tecse" en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), ya que si bien el Consejo de Facultad de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, en su sesión de fecha 21 de abril de 2006, resolvió incorporar al Plan de Estudios vigente el curso de "Derechos humanos y derecho laboral - Cátedra Pedro Huilca", a ser dictado a partir año académico 2006 (resolución de Decanato No. 448-D-FD-2006 de fecha 25 de abril del 2006); consideramos que para valorar el cumplimiento efectivo de lo determinado por la Corte es necesario

que el Estado peruano informe acerca de las medidas administrativas que la UNMSM ha tomado para nombrar a un profesor responsable y aprobar la currícula de dicho curso. Mientras esas condiciones no se concreten, la sentencia de la Corte respecto a esta medida de reparación no puede considerarse cumplida. Al respecto, debemos señalar que se obstaculiza la concreción de dicha medida, debido a que se alega la autonomía decisoria de la Universidad.

En cuanto a la medida de reparación que dispone que todos los 1° de Mayo se recordará y se exaltará la labor de Pedro Huilca Tecse, el Estado peruano informó que mediante resolución ministerial No. 114-2005-TR (MINTRA) dispuso que a partir del 2005 en la ceremonia de condecoración de la Orden del Trabajo se haga referencia a Pedro Huilca. Sin embargo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en el 2006 reconoció no haber cumplido con dicho compromiso, y dispuso la creación de un link en la página web del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, destacando la figura del dirigente sindical Pedro Huilca Tecse y la inclusión en la agenda de la Sesión del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, un acto de recordación. En tal sentido, COMISEDH, sostuvo en su momento que valoraba dichas medidas tomadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, pero que no cumplían con lo dispuesto por la Corte, en tanto el sentido de la medida de reparación dispuesta por el Tribunal es que se recuerde la labor de Pedro Huilca Tecse de manera regular en la celebración oficial del 1° de Mayo, la que tiene un significado trascendental para los trabajadores; en especial para los trabajadores de construcción civil que suelen realizar ceremonias y eventos para celebrar dicha fecha. Posteriormente, en el 2007, la Ministra de Trabajo manifestó su disposición de tomar las previsiones necesarias para garantizar que en el programa de la Ceremonia de Condecoración del 1° de mayo se contemple el reconocimiento a la memoria de Pedro Huilca Tecse y su labor a favor del movimiento sindical peruano, así como la posibilidad de invitar a los familiares de Pedro Huilca a dicha ceremonia, sin embargo, dicha oferta no se materializó.

En suma, si bien el Estado peruano ha demostrado su disposición e interés por concretar las reparaciones dispuestas por la Corte, esto no se ha traducido en un cumplimiento total de las medidas

de reparación dispuestas. Es decir, de un total de siete medidas de reparación dispuestas por la Corte, el Estado peruano sólo ha cumplido plenamente con tres; la reparación dineraria, las disculpas públicas y la publicación de los hechos y resolución en un diario de circulación nacional. En nuestra opinión y de los familiares, el cumplimiento de las medidas de reparación simbólica tienen un peso, valor e importancia mayor que otras medidas, por ello, hasta el momento los familiares y COMISEDH, siguen luchando para que se concrete la construcción del busto del Sr. Huilca, que se mencione permanentemente su valiosa labor en la Ceremonia oficial por el 1º de Mayo, así como la incorporación de una cátedra sobre derechos laborales "Pedro Huilca Tecse". Estas medidas también tienen valor simbólico de gran relevancia para los trabajadores sindicalizados o no del Perú, en tanto, implican que se reconoce la labor organizativa y sindical de un trabajador como ellos. De igual importancia tiene la medida de reparación en salud mental, que tampoco ha logrado cumplirse de la manera más adecuada para los familiares.

Finalmente, como organización de derechos humanos, COMISEDH centra sus actividades atendiendo la voz de sus patrocinados y sus necesidades, en tal sentido desarrollamos nuestra estrategia legal; por ello estamos de acuerdo con lo señalado por la Sra. Martha Flores, viuda del Sr. Pedro Huilca, *"Los familiares nos sentiremos satisfechos, no tanto porque nos hayan pagado un precio por la muerte de mi esposo, ya que la vida de una persona no cuesta plata, sino por el cumplimiento de las reparaciones dispuestas por la Corte para que (...) pueda valorarse lo que fue, lo que es, lo que ha sido Pedro Huilca para los trabajadores en general"*.





El caso Huilca Tecse vs. Perú y la protección de la libertad sindical y los derechos económicos, sociales y culturales

Javier Mujica Petit¹

Abogado, especialista en Derechos Humanos

El 3 de marzo de 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció declarando fundada una demanda interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH) y los familiares del ex Secretario General de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGPT) Pedro Huilca Tecse, asesinado el 18 de diciembre de 1992.

En su demanda, la Comisión invocó los artículos 4 (Derecho a la Vida), 8 (Garantías Judiciales) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en conexión con el artículo 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la misma.

¹ El autor es responsable del programa de Derechos Humanos del Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL).

Los representantes de las víctimas, (Sra. Martha Flores Gutiérrez de Huilca y COMISEDH), por su parte, invocaron la violación de los mismos artículos, pero además argumentaron la violación del artículo 16 de la Convención Americana referido a la Libertad de Asociación. En su contestación de la demanda, el Estado peruano reconoció su responsabilidad internacional por la violación de los artículos 1, 4.1, 8.1, 11.1 (Protección de la Honra y de la Dignidad), 16 y 25 de la Convención Americana. Se allanó, asimismo, a los extremos referidos a la reparación civil y las costas, en particular, en lo concerniente al deber de resarcir integralmente a las víctimas.

El Estado reconoció, entre otros aspectos, que con el asesinato de Pedro Huilca Tecse se acreditó también una violación a derechos sindicales en las que también existió participación y responsabilidad por parte del Estado peruano.

Al haberse producido el allanamiento del Estado en este caso, la Corte dio por establecidos los hechos descritos en la demanda presentada por la Comisión, y en particular, que existían indicios suficientes para concluir que la ejecución extrajudicial de Pedro Huilca Tecse tuvo una motivación política, producto de una operación encubierta de inteligencia militar, tolerada por diversas autoridades e instituciones nacionales. Así pues, su asesinato estuvo motivado por su carácter de líder sindical opositor y crítico de las políticas del gobierno de Fujimori.

En su sentencia del 3 de marzo de 2005, la Corte se exployó extensamente acerca del contenido del artículo 16.1 de la Convención, haciendo hincapié en que este comprende el “derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole”².

Conforme los criterios que la Corte ya había adelantado el año 2001 en el caso Baena Ricardo contra Panamá³, tales términos

2 Cfr. Corte I.D.H. Caso Pedro Huilca Tecse. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 69.

3 En el marco de su competencia contenciosa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos conoció y resolvió el caso conocido como “Baena Ricardo y otros” (270 trabajadores vs. Panamá), presentado ante la Comisión en el año 1994. En él, se denunció a la República de Panamá por un despido masivo de trabajadores del sector público que habían participado en distintas marchas y protestas contra la política gubernamental. Además, se les aplicó retroactivamente una ley que los sometía al fuero administrativo, privándolos en consecuencia de la vía laboral para efectuar las impugnaciones pertinentes. En atención al incumplimiento del Estado de las recomendaciones emitidas por la Comisión (Informe del artículo 50

establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del respectivo derecho, lo que representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo, sino que, además, todas las personas gozan del derecho y la libertad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad⁴. Por ende, la ejecución de un líder sindical, en un contexto como el del presente caso, no sólo restringió la libertad de asociación de un individuo (Pedro Huilca Tecse), sino también el derecho y la libertad de determinado grupo (los trabajadores peruanos) a asociarse libremente, sin miedo o temor, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 16 tiene un alcance y un carácter especial.

En su sentencia en el *Caso Pedro Huilca*, la Corte puso de manifiesto las dos dimensiones esenciales de la libertad de asociación, señalando que en su dimensión individual, la libertad de asociación, en materia laboral, no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad.

La Corte señaló, además, que cuando la Convención proclama que la libertad de asociación comprende el derecho de asociarse libremente con fines "de cualquier [...] índole", está subrayando que la libertad para asociarse y la persecución de ciertos fines colectivos son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de asociarse representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de la colectividad de alcanzar los fines que se proponga. De ahí la importancia, dice la Corte, de la adecuación con la Convención del régimen legal aplicable a los sindicatos y de las acciones del Estado, o que ocurran con tolerancia de éste, que pudieran hacer inoperante este derecho en la práctica⁵.

de la CADH), ésta presentó demanda ante la Corte Interamericana. El 2 de febrero de 2001, la Corte dictó la sentencia de fondo, responsabilizando al Estado de Panamá por los hechos descritos, sentencia trascendente para la protección de los derechos sociales, en particular, los laborales, en el continente. Así consideró que Panamá violó el principio de legalidad y retroactividad (artículo 9 de la CADH), garantías judiciales y protección judicial (artículos 8(1), 8(2) y 25 de la CADH) y libertad de asociación con fines sindicales.

4 Cfr. Corte I.D.H. Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72, párr. 156.

5 Cfr. Corte I.D.H. Caso Pedro Huilca Tecse. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 70.

En su dimensión social, ha dicho la Corte en esta sentencia, "la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos. Ambas dimensiones de la libertad de asociación deben ser garantizadas simultáneamente, sin perjuicio de las restricciones permitidas en el inciso 2 del artículo 16 de la Convención"⁶. Y, como en el *Caso Baena Ricardo y otros* ya citado, subrayó en el *Caso Pedro Huilca* que: "[...] la libertad de asociación, en materia sindical, reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y se enmarca en el *corpus juris* de los derechos humanos"⁷.

La sentencia recaída en el *Caso Pedro Huilca* alude, también, a lo señalado en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), y en el Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, ambos ratificados por el Perú. Dichas normas, en sus artículos 8.1.a y 11, respectivamente, incluyen la obligación del Estado de permitir que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente. Y, como el Comité de Libertad Sindical de la OIT, la Corte subrayó, también, que "la libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respete y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad de la persona"⁸.

Siguiendo la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, la Corte Interamericana define en esta sentencia el contenido de la libertad sindical como una forma de la libertad de asociación, señalando que ello implica la potestad de elegir cómo ejercer dicha libertad. Según la Corte, "un individuo no goza del pleno ejercicio

6 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 16 (Libertad de Asociación), numeral 2: "El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás".

7 *Caso Baena Ricardo y otros*, supra nota 2, párr. 158.

8 OIT, Resoluciones del Comité de Libertad Sindical: 233.er Informe, Caso Núm. 1233 (El Salvador), párr. 682; 238.o Informe, Caso Núm. 1262 (Guatemala), párr. 280; 239.o Informe, Casos Núms. 1176, 1195 y 1215 (Guatemala), párr. 225, c); 294.o Informe, Caso Núm. 1761 (Colombia), párr. 726; 259.o Informe, Casos Núm. 1429, 1434, 1436, 1457 y 1465 (Colombia), párr. 660.

del derecho a la libertad de asociación, si en realidad esta potestad es inexistente o se reduce de tal forma que no pueda ponerla en práctica y que el Estado debe garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, de lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses⁹.

Lo anterior condujo a la Corte a considerar que, en el caso de Pedro Huilca Tecse, el ejercicio legítimo de su derecho a la libertad de asociación en materia sindical provocó una represalia fatal que, a su vez, representó una violación en su perjuicio del artículo 16 de la Convención Americana. Así, la ejecución de Pedro Huilca Tecse tuvo un efecto amedrentador en los trabajadores que conformaban el movimiento sindical peruano y ello, a su vez, disminuyó su libertad *como grupo o colectivo social* para ejercer ese derecho.

La sentencia del Caso Pedro Huilca Tecse sienta pues un importante precedente que reafirma el hecho de que los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), tanto como los derechos civiles y políticos, constituyen parte indisoluble de los derechos humanos y del derecho internacional de los derechos humanos. Así consta en la Declaración Universal, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, la Carta Interamericana sobre Garantías Sociales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y/o el Protocolo de San Salvador. Una idea que no por fundamental es suficientemente recordada: el goce de los DESC es determinante para la posibilidad de un goce efectivo, igualitario y no discriminatorio de los derechos civiles y políticos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha afirmado, a veces con más frecuencia que la Corte, este concepto de indivisibilidad de los derechos humanos. Por ejemplo, en el contexto de las discusiones sobre el proyecto de Protocolo de San Salvador, oportunidad en la que expresó que "en concepto de la Comisión, existe una estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, ya que las dos categorías constituyen un todo indisoluble que encuentra su base

en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual ambos exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse en sacrificio de unos en aras de la realización de otros"¹⁰.

Desde el inicio de sus actividades, además, la CIDH ha enfrentado denuncias referidas a la violación de derechos laborales, especialmente derivadas de la persecución o asesinato de dirigentes sindicales. Sobre todo durante el período de predominio de dictaduras militares en el hemisferio americano, cuando estos hechos fueron constantes y abundantes, por lo que la CIDH cumplió una valiosa labor pronunciándose en reiteradas ocasiones sobre esta difícil situación. Sin embargo, aunque dicha situación cambió, y hoy predominan los gobiernos democráticos, se siguen produciendo violaciones graves en este campo y la CIDH continúa con sus pronunciamientos. Un ejemplo de ello fue su pronunciamiento sobre el Caso 10.879 (Zenón Huamaní vs. Perú). El señor Huamaní era dirigente del sindicato de profesores de Ayacucho y fue detenido y desaparecido bajo el primer gobierno del Presidente Alan García, siendo recogido su caso en el Informe Anual de la CIDH correspondiente a 1998.

En todas estas situaciones, los Estados olvidan que los derechos económicos, sociales y culturales fijan los límites mínimos que debe cubrir el Estado en materia económica y social para garantizar el funcionamiento de sociedades justas y para legitimar su propia existencia. Ignoran que los DESC condicionan en este aspecto las políticas públicas; y que los Estados tienen el deber de prevenir y sancionar toda forma de violación a los DESC, sea por parte de personas investidas de autoridad o por parte de agentes privados. Los Estados son responsables por omitir su deber de protegerlos, pero tales agentes deben responsabilizarse por sus actos y por las consecuencias de éstos ante las instancias del derecho interno.

El Artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) instituye la obligación de los Estados Partes de asegurar el derecho a fundar sindicatos y afiliarse al de su elección, al igual que los compromete a no imponer restricciones al ejercicio de este derecho. El derecho a la libre asociación se encuentra

recogido también en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y reconoce específicamente su importancia para la creación de sindicatos, aunque no proporciona una protección amplia y explícita de este derecho.

En virtud del PIDESC, los Estados Partes están obligados a garantizar el derecho de asociación y a protegerlo contra cualquier forma de obstaculización de su ejercicio. El derecho a organizarse es el pilar fundamental de los derechos laborales, ya que permite a los trabajadores negociar colectivamente, protestar y crear alianzas. Tanto el PIDCP como el PIDESC contienen cláusulas de derogación, pero han sido interpretadas de una manera bastante cerrada y restrictiva.

Aunque los Estados no están obligados a garantizar el completo cumplimiento de los derechos contenidos en el PIDESC, sí son responsables de garantizar que la legislación y recursos judiciales adecuados existan, así como de tomar partido para asegurar el cumplimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

En virtud de la legislación internacional en materia de derechos humanos, se espera que los gobiernos provean a los ciudadanos sometidos a su jurisdicción un remedio efectivo para encarar cualquier interferencia a sus derechos, bien sea por parte del Estado o de otros actores no estatales, como las empresas.

Como dijo la Corte, el Perú es parte de la Convención N° 87 de la OIT, y, además, de la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales de los Trabajadores. Sin embargo, su legislación nacional no concuerda con los principios recogidos en tales acuerdos, ya que no garantiza la protección adecuada a los sindicalistas.

Las normas de la OIT son consideradas como las pautas que deben seguir los Estados para poder formar parte de las convenciones y principios fundamentales de la OIT. La Declaración de los derechos de los trabajadores refuerza las obligaciones de los Estados miembros para respetar los principios esenciales de la OIT y proporciona nuevos mecanismos para que los países mantengan su responsabilidad. Los Estados tienen la obligación de prevenir y combatir la discriminación contra los sindicalistas y están prohibidos de producir o permitir restricciones al derecho de libre asociación o del derecho a organizarse

sindicalmente. La participación de Perú en la OIT y particularmente su ratificación de la Convención N° 87 lo obliga a prevenir las violaciones del derecho a organizarse, así como a remediar dichas violaciones y sancionar a los perpetradores.

Como consecuencia de lo anterior, en virtud del PIDESC y de los tratados de la OIT, Perú está en la obligación de crear una legislación nacional adecuada, diseñada para proteger los derechos sindicales y asegurar una atmósfera adecuada para poder ejercerlos libremente. Esas obligaciones también implican el investigar y sancionar a los violadores de los derechos sindicales.

Desde noviembre de 1999, el sistema interamericano cuenta con un instrumento específico en materia de derechos económicos, sociales y culturales: el Protocolo de San Salvador. El Protocolo ha consagrado el derecho al trabajo (art. 6), a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (art. 7), los derechos sindicales (art. 8), el derecho a la seguridad social (art. 9), el derecho a la salud (art. 10), el derecho a un medio ambiente sano (art. 11), el derecho a la alimentación (art. 12), el derecho a la educación (art. 13), el derecho a los beneficios de la cultura (art. 14), el derecho a la constitución y protección de la familia (art. 15), los derechos de la niñez (art. 16) y la protección de los ancianos (art. 17) y de los deficientes o discapacitados (art. 18.) Además, se dejó abierta la posibilidad de incorporar otros derechos o de ampliar los ya reconocidos (art. 22, con antecedentes en los artículos 31 y 76 de la CADH), propiciando un perfeccionamiento gradual de ese instrumento.

El artículo 7 del Protocolo de San Salvador exige que los Estados Partes se aseguren que el derecho al trabajo existe y que toda persona goce de ese derecho en condiciones justas, equitativas y satisfactorias. Como el PIDESC, el Protocolo exige que los Estados otorguen una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia dignas y decorosas para ellos y sus familias. También exige la seguridad y la higiene en el trabajo. Las condiciones de trabajo vigentes actualmente en el Perú no satisfacen estos criterios, y eso quiere decir que el Gobierno peruano no respeta sus obligaciones de proteger estos derechos. Aunque estos derechos no hayan sido directamente tratados por la jurisprudencia de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia recaída en el *Caso Pedro Huilca*, parece claro que Perú tiene una obligación de promulgar leyes nacionales para protegerlos.

Al igual que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo estipula en su artículo 1º la obligación de los Estados partes de "adoptar medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente y de conformidad con la legislación interna la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente protocolo".

Los instrumentos internacionales y constitucionales de protección de los derechos económicos, sociales y culturales son operativos y establecen derechos exigibles directamente por las personas, incluso ante su omisión en la reglamentación legal. En tal sentido, los jueces están obligados a aplicar directamente estos instrumentos y a reconocer en los casos concretos sometidos a su jurisdicción los derechos que éstos consagran.

Las obligaciones de los Estados respecto a los DESC comprenden: Una obligación de respeto, consistente en la no interferencia del Estado en la libertad de acción y el uso de los recursos propios de cada individuo o de grupos o colectividades, en aras de autosatisfacer sus necesidades económicas y sociales; Una obligación de protección, consistente en el resguardo del goce de estos derechos ante afectaciones provenientes de terceros, y; Una obligación de satisfacer, de manera plena, el disfrute de los derechos. Una obligación de sancionar los delitos cometidos por servidores públicos, así como por personas físicas o jurídicas en casos de corrupción que violen o atenten contra los DESC.

Aunque en las décadas pasadas frecuentemente los jueces se negaban a adoptar sentencias para proteger a las víctimas de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, y algunos expertos sostenían que esta no era posible, basándose en la dificultad para determinar las obligaciones que se derivaban de los mismos, la imposibilidad de los jueces para decidir sobre temas propios de la competencia de la administración o del legislador, o la imposibilidad

de decidir sobre derechos que dependían de recursos, la discusión doctrinal y la realidad han abierto una perspectiva diferente. En efecto, no sólo se han escrito variados documentos de expertos que defienden la justiciabilidad de los DESC con argumentos muy fuertes, sino que los jueces de varios países –incluyendo el Perú– vienen adoptando decisiones que reconocen estos derechos y ordenan reparaciones cuando el Estado incumple sus obligaciones de respetar, proteger o garantizar estos derechos. La sentencia recaída en el *Caso Pedro Huilca Tecse* camina en esa dirección.



La dimensión individual y social del derecho a la libertad de asociación sindical

El caso Pedro Huilca Tecse ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

María Clara Galvis¹

Abogada colombiana, especialista en Derecho Constitucional

Sumario

I. Los hechos del caso. II. Las dimensiones individual y social del derecho a la libertad de asociación en materia sindical y su violación en el caso Huilca Tecse. III. La sustitución de un agente estatal ante un tribunal internacional se rige por el Derecho Internacional y no por el Derecho Interno. IV. Compatibilidad del allanamiento del Estado y del acuerdo sobre reparaciones con la Convención Americana.

1 La autora, en su condición de abogada senior del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL, participó directamente en el litigio del caso Huilca Tecse ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Huilca Tecse vs. Perú* es una de las decisiones más importantes para la protección de los derechos de los trabajadores en el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Esta sentencia hace parte de la línea de decisiones del máximo tribunal interamericano -anteriores y posteriores²- que reflejan las prácticas de violación de derechos humanos que caracterizaron el régimen de Alberto Fujimori. En concreto, la sentencia ilustra las violaciones del derecho a la libertad de asociación en materia sindical cometidas durante el gobierno fujimorista. Me referiré a los desarrollos jurídicos que contiene la sentencia, que son importantes al menos desde dos perspectivas: 1) desde la evolución de la jurisprudencia de la Corte Interamericana en fijar el alcance y contenido de los derechos protegidos convencionalmente y 2) desde la precisión de las facultades de los Estados en el litigio ante el tribunal interamericano. Con relación a lo primero, en la sentencia se establece la doble dimensión (individual y social) del derecho a la libertad de asociación en materia sindical y su violación en el caso específico. Respecto de lo segundo, la Corte aplica el principio de *estoppel* a la (in)validez del cambio de agente estatal ante un tribunal internacional. Además, la sentencia reitera la jurisprudencia de la Corte sobre sus facultades para pronunciarse sobre la compatibilidad de los allanamientos de los Estados y de los acuerdos de solución amistosa con las normas convencionales. Antes de abordar estos aspectos jurídicos haré una presentación de los hechos del caso, con el fin de ilustrar sobre el marco fáctico que sustenta los desarrollos jurídicos realizados por la Corte.

2 Dentro de las decisiones anteriores se encuentran las adoptadas por la Corte en los casos Castillo Páez; Cantoral Benavides; Loayza Tamayo; Castillo Petruzzi; Cesti Hurtado; Ivcher Bronstein; Tribunal Constitucional; Barrios Altos; Cinco Pensionistas; Gómez Paquiyauri; De la Cruz Flores; y Lori Berenson Mejía. Con posterioridad al caso *Huilca Tecse*, la Corte ha adoptado decisiones que se refieren a violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen de Fujimori en los casos: Santiago Gómez Palomino; García Asto y Ramírez Rojas; Bakleón García; Acevedo Jaramillo y otros; Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros); Penal Miguel Castro Castro; y La Cantuta.

I Los hechos del caso

La Corte dio por establecidos los hechos descritos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la demanda interpuesta, teniendo en cuenta que el Estado, al allanarse a la demanda, aceptó la descripción de hechos en ella contenida y “que nada en el expediente ante la Corte contradi[ce] estos hechos”³. En consecuencia, la Corte concluyó que “la ejecución extrajudicial del señor Pedro Huilca Tecse tuvo una motivación política, producto de una operación encubierta de inteligencia militar y tolerada por diversas autoridades e instituciones nacionales”⁴.

La Corte dio por probado que el 18 de diciembre de 1992 fue ejecutado extrajudicialmente, en Lima, el líder sindical Pedro Huilca Tecse, quien en ese momento era Secretario General de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)⁵.

Igualmente, estableció la condición del señor Pedro Huilca como un destacado líder sindical y político, con una importante actividad y trayectoria en el sindicalismo peruano, y con una disposición al diálogo y al consenso⁶. En efecto, el señor Huilca había sido Secretario General de la Federación de Trabajadores del Cusco, Secretario General de la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú, Secretario General de la Federación Latinoamericana de Trabajadores de Edificaciones en Madera y Materiales de Construcción, y miembro de la dirigencia de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)⁷.

Asimismo, dio por establecido que después de que el gobierno de Alberto Fujimori expidiera, en junio de 1992, un decreto legislativo sobre relaciones colectivas de trabajo, -que permitió la intermediación laboral, recortó el derecho a la sindicalización, permitió la contratación a plazo fijo, y debilitó la negociación colectiva, lo que en la práctica condujo a la virtual desaparición de los sindicatos⁸-, el señor Pedro

3 Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 60.

4 Ibid., párr. 64.

5 Ibid., párrs. 60.4 y 60.22 a 60.24.

6 Ibid., párr. 60.5.

7 Ibid., párrs. 60.2 a 60.4.

8 Ibid., párr. 60.10.

Huilca Tecse criticó la política laboral del gobierno y lideró la protesta sindical contra dicha política gubernamental. Junto con representantes de otras agrupaciones sindicales, en su condición de Secretario General de la CGTP, entre otras actividades, convocó una movilización para el 14 de julio de 1992, para pedir la suspensión de la nueva legislación, y convocó a un paro nacional de 24 horas que se llevó a cabo el 21 de julio de 1992⁹. A pesar de las protestas sindicales, el gobierno continuó reformando la legislación laboral en detrimento de los derechos de los trabajadores, por lo que las movilizaciones y protestas sindicales continuaron¹⁰. A comienzos de diciembre de 1992, en su disertación en la Conferencia Anual de Ejecutivos, el señor Huilca Tecse criticó las medidas legislativas del gobierno¹¹. En el mismo evento, el entonces presidente de la República criticó las palabras del señor Huilca¹². El 15 y el 17 de diciembre de 1992 -un día antes de ser ejecutado- el señor Huilca Tecse participó en movilizaciones de protesta contra el gobierno¹³.

En cuanto a los procesos judiciales internos que adelantó el Estado peruano con relación a la ejecución extrajudicial del señor Pedro Huilca, la Corte consideró que hubo una obstrucción continua así como una falta de diligencia en el desarrollo de las investigaciones, lo cual garantizó la impunidad de los responsables materiales e intelectuales¹⁴. Entre enero y junio de 1993 se tramitó un proceso en el fuero militar contra integrantes de la organización ilegal Sendero Luminoso que concluyó con la condena a cadena perpetua de cinco personas por el delito de traición a la patria, la absolución de uno de ellos, y la remisión del expediente al fuero común para que allí se investigara a tres personas más por el delito de terrorismo¹⁵. El proceso adelantado ante el fuero militar fue anulado por la Sala Nacional de Terrorismo en marzo de 2003¹⁶. En abril de 2003, el fuero común inició

9 Ibid., párrs. 60.12 a 60.14.

10 Ibid., párr. 60.15.

11 Ibid., párr. 60.17.

12 Ibid., párr. 60.18.

13 Ibid., párrs. 60.19 y 60.21.

14 Ibid., párr. 80.

15 Ibid., párr. 60.31.

16 Ibid., párr. 60.32.

un proceso por el delito de terrorismo contra las cinco personas cuyos procesos fueron anulados¹⁷.

La Corte estableció, igualmente, que en virtud de una denuncia penal presentada en mayo de 1997 por los familiares del señor Pedro Huilca contra cuatro integrantes del Grupo Colina, por el delito de homicidio, se inició una investigación en el fuero común, la cual fue archivada en diciembre de 1998¹⁸; y que en diciembre de 2000 los familiares del señor Huilca Tecse y sus representantes (la Asociación pro Derechos Humanos -APRODEH- y el Secretario General de la Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú) solicitaron la reapertura de la investigación contra los integrantes del Grupo Colina¹⁹. La investigación realizada con ocasión de esta denuncia, al momento en que la Corte emitió su sentencia, se encontraba pendiente de pronunciamiento²⁰. La Corte también estableció que en abril de 2004 la Fiscalía de la Nación formuló denuncia penal contra el ex presidente Alberto Fujimori como autor intelectual del homicidio de Pedro Huilca Tecse²¹.

La Corte concluyó que a pesar de haberse adelantado un proceso judicial, éste fue anulado y aún se encuentra pendiente de investigación y resolución judicial²². A pesar de esto y de las investigaciones que aún se encuentran en trámite ante el Congreso, “hasta la fecha de emisión de la presente Sentencia, doce años después de ocurridos los hechos, el caso no ha sido resuelto”²³, lo cual “ha configurado una situación de grave impunidad”²⁴.

17 Ibid., párr. 60.33.

18 Ibid., párrs. 60.35 y 60.42.

19 Ibid., párr. 60.45.

20 Ibid., párr. 60.47.

21 Ibid., párr. 60.57.

22 Ibid., párr. 81.

23 Idem.

24 Ibid., párr. 82.

II Las dimensiones individual y social del derecho a la libertad de asociación en materia sindical y su violación en el Caso Huilca Tecse

Con ocasión del *caso Huilca Tecse vs. Perú*, la Corte Interamericana dio un avance significativo en la protección de los derechos laborales, al interpretar el contenido y alcance del derecho a la libertad de asociación en materia sindical, consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y establecer 1) que éste derecho tiene una dimensión individual y una social, 2) que ambas deben ser protegidas simultáneamente, y 3) que la afectación del derecho a la vida de un líder sindical implica, además, la violación de su derecho individual a la libertad de asociación sindical y la violación del derecho social del grupo que ejerce su derecho a la libertad de asociación sindical.

La vinculación de la violación del derecho a la vida con la del derecho a la libertad de asociación sindical fue argumentada ante la Corte por las organizaciones representantes de las víctimas. A este planteamiento me referiré en primer lugar; posteriormente, a la posición del Estado peruano y de la Comisión Interamericana, para luego concluir con la exposición de la tesis planteada por la Corte y su importancia.

Las organizaciones representantes de los familiares de la víctima (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL, y Comisión de Derechos Humanos, COMISEDH), en el escrito autónomo de solicitudes, argumentos y pruebas, le pidieron a la Corte que, además de las violaciones de derecho alegadas por la Comisión Interamericana en su demanda (derecho a la vida, a las garantías judiciales y a la protección judicial), declarara que “[e]l Estado de Perú es responsable de la violación del derecho a la libertad de asociación en materia sindical, por haber planeado y llevado a cabo la ejecución extrajudicial del señor Pedro Huilca como una manera de amedrentar, golpear y debilitar el movimiento sindical en Perú y eliminar las críticas que el sector sindical realizaba contra la política económica y laboral del régimen de Fujimori”²⁵. Cabe aclarar que a partir de la decisión de

la Corte en el caso *Cinco Pensionistas vs. Perú*, los representantes de las víctimas están facultados para alegar la violación de otros derechos protegidos convencionalmente que no hayan sido alegados por la Comisión en su demanda, siempre y cuando estas alegaciones se basen en el marco fáctico fijado en la demanda²⁶.

Fue en uso de la facultad mencionada que los peticionarios argumentaron que la ejecución extrajudicial del señor Huilca Tecse constituye una violación del derecho a la libertad de asociación en materia sindical. Este argumento se sustenta en una lectura conjunta del artículo 16 de la Convención y del artículo 8.1.a del Protocolo de San Salvador, el cual dispone, como una garantía de los derechos sindicales, que los Estados deben permitir "que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente". De esta manera, se puede afirmar que la obligación consagrada en el artículo 8.1.a. del Protocolo de San Salvador hace parte del contenido y alcance del derecho a la libertad de asociación protegido por la Convención Americana.

Los peticionarios afirmaron que la protección del derecho a la libertad de asociación implica una doble obligación para el Estado: "en primer lugar comporta una obligación de no interferir con el ejercicio del derecho de asociación, y en segundo lugar, conlleva una obligación positiva de parte del Estado para asegurar el ejercicio efectivo de la libertad"²⁷²⁸. Respecto del señor Pedro Huilca Tecse, el Estado desconoció la existencia en favor de las asociaciones sindicales peruanas de un derecho esencial de no interferencia en el ejercicio de sus libertades, puesto que, lejos de adoptar una posición de no intervención

de 2004, pág. 4.

26 Corte IDH. Caso *Cinco Pensionistas vs. Perú*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No 98, párr. 155: "En lo que se refiere a la incorporación de otros derechos distintos a los ya comprendidos en la demanda presentada por la Comisión, la Corte considera que los peticionarios pueden invocar tales derechos. Son ellos los titulares de todos los derechos consagrados en la Convención Americana, y no admitirlo sería una restricción indebida a su condición de sujetos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se entiende que lo anterior, relativo a otros derechos, se atiene a los hechos ya contenidos en la demanda".

27 CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 359; Corte Europea de Derechos Humanos, *Plattform "Ärzte für das Leben" c. Austria*, 21 de junio de 1988, párr. 32: "La protección de tales derechos puede comportar no sólo la obligación del Estado de no interferir con el ejercicio del derecho de reunión o asociación, sino requerir, en ciertas circunstancias, medidas positivas de parte del Estado para asegurar el ejercicio efectivo de la libertad, por ejemplo, protegiendo a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de personas que puedan sostener opiniones opuestas"; Corte Europea de Derechos Humanos, *Gustafsson v. Sweden*, 25 de abril de 1996, párr. 45.

28 Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, cit., pag. 28.

en los procesos de protesta social, acudió a la ejecución extrajudicial de un importante líder sindical para golpear así el movimiento sindical y reprimir violentamente la oposición legítima efectuada a través del ejercicio del derecho a la libertad de asociación, con fines laborales.

Los peticionarios ilustraron la vinculación de la violación del derecho a la vida con la violación del derecho a la libertad de asociación mediante la descripción de las consecuencias que tuvo la muerte del señor Huilca Tecse en el movimiento sindical peruano. Dado que el señor Huilca, "en ese momento era quizás el más importante líder sindical que podía significar una amenaza de unidad de los sectores laborales"²⁹, es entendible que su asesinato crearía un ambiente de miedo y de zozobra entre los trabajadores e integrantes del movimiento sindical, que los desalentaría a continuar en el ejercicio de sus derechos democráticos en contra de las políticas estatales³⁰. En efecto, el movimiento sindical sufrió una baja profunda; se afectó la unidad sindical, la capacidad de convocatoria y liderazgo, la representatividad y la capacidad de propuesta de la CGTP, a raíz de la muerte de su principal líder, como lo señaló la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú (FTCCP): "El crimen de Pedro Huilca, afectó profundamente al movimiento sindical. De un lado, su crimen significó una clara advertencia del gobierno dictatorial contra todo aquel que se levante para protestar, pero otro hecho más preocupante es que inmovilizó el proyecto de unificar las centrales sindicales"³¹. En virtud de lo anterior, para los peticionarios, "[e]s claro entonces, que el ejercicio legítimo que hizo Pedro Huilca del derecho a la libertad de asociación, en materia sindical, le provocó una represalia fatal, que consumó una violación del derecho protegido por la Convención Americana en el artículo 16"³².

El Estado, al contestar la demanda y el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, se allanó totalmente a las pretensiones de la demandante y de los representantes de la víctima y sus familiares, tanto

29 Testimonio del congresista Jorge Del Castillo Gálvez, rendido el 20 de junio de 2003 ante la Subcomisión investigadora de la denuncia constitucional No. 3, contra Alberto Fujimori (anexo 39 de la demanda de la Comisión Interamericana).

30 Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, cit., pág. 30.

31 Carta No. 328/FTCCP-2004 dirigida por la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú (FTCCP) a la Comisión de Derechos Humanos, Lima 6 de julio de 2004 (anexo 5 del escrito de solicitudes, argumentos y pruebas).

32 Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, cit., pág. 35.

respecto de los hechos denunciados como respecto de los derechos cuya violación se alegó y las reparaciones solicitadas.

La Corte recordó que el artículo 16 de la Convención Americana protege el derecho de toda persona a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole. La Corte interpretó que de este artículo se desprende no sólo el derecho de cada individuo a asociarse libremente con otras personas, sin intervención estatal que limite su ejercicio, sino además, el derecho y la libertad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones ni intromisiones³³.

En consecuencia de lo anterior, la Corte afirmó que "la ejecución de un líder sindical, en un contexto como el del presente caso, no restringe sólo la libertad de asociación de un individuo, sino también el derecho y la libertad de determinado grupo a asociarse libremente, sin miedo o temor, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 16 tiene un alcance y un carácter especial. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de asociación"³⁴.

La Corte explicó que la dimensión individual de la libertad de asociación en materia laboral "no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad" y que "una restricción de las posibilidades de asociarse representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de la colectividad de alcanzar los fines que se proponga"³⁵. En cuanto a la dimensión social de la libertad de asociación, la Corte señaló que ésta "es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos"³⁶. Finalmente, la Corte subrayó que las dos dimensiones de la libertad de asociación deben ser garantizadas simultáneamente³⁷.

Al aplicar el artículo 16 de la Convención -interpretado en su doble dimensión- a la situación particular del señor Huilca Tecse,

33 Ibid., párr. 69.

34 Ibid.

35 Ibid., párr. 70.

36 Ibid., párr. 71.

37 Ibid., párr. 72.

y teniendo en cuenta el alegato de las organizaciones representantes y los términos del allanamiento del Estado peruano, la Corte concluyó que la ejecución extrajudicial del señor Pedro Huilca Tecse “configuró una violación del contenido del derecho a la libertad de asociación, en relación con la libertad sindical”³⁸, habida cuenta que la ejecución de la víctima fue motivada “por su carácter de líder sindical opositor y crítico de las políticas del entonces gobierno de turno”³⁹. La Corte concluyó que “el ejercicio legítimo que hizo el señor Pedro Huilca Tecse del derecho a la libertad de asociación, en materia sindical, le provocó una represalia fatal, que a su vez consumó una violación en su perjuicio del artículo 16 de la Convención Americana”⁴⁰. Asimismo, que “la ejecución del señor Pedro Huilca Tecse tuvo un efecto amedrentador en los trabajadores del movimiento sindical peruano y con ello disminuyó la libertad de un grupo determinado de ejercer ese derecho”⁴¹.

La interpretación que hace la Corte, en el sentido que la ejecución extrajudicial de un líder sindical implica, además de la violación de su derecho a la vida, la violación de su derecho a la libertad de asociación y el derecho del grupo al que pertenecía a ejercer la libertad de asociación sindical, constituye un avance importante en la jurisprudencia de la Corte en materia de derechos de los trabajadores, que se suma a los desarrollos jurisprudenciales anteriores. En el caso *Baena Ricardo vs. Panamá*, la Corte había interpretado que “[l]a libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación”⁴².

El reconocimiento de la dimensión social de la libertad de asociación sindical, en los términos en que lo hizo la Corte en el caso *Huilca Tecse vs. Perú*, es importante en cuanto reconoce que un líder

38 Ibid., párr. 67.

39 Ibid., párr. 68.

40 Ibid., párr. 78.

41 Idem.

42 Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores vs. Panamá). Sentencia de fondo y reparaciones de 22 de febrero de 2001. Serie C No 72, párr. 156.

sindical no es únicamente un ciudadano, sin más, sino un ciudadano que cumple un rol social esencial para la existencia y funcionamiento de una sociedad democrática. En efecto, la libertad de asociación constituye uno de los derechos civiles sustanciales que brinda protección al ciudadano contra la interferencia arbitraria del Estado, cuando las personas deciden asociarse entre sí para cumplir un fin en común⁴³. De lo anterior se deriva que la ejecución extrajudicial de un líder sindical no implica únicamente la violación de su derecho a la vida sino también la violación del derecho a la libertad de asociación sindical en su doble dimensión, respecto de los integrantes de un grupo sindical.

La decisión de la Corte en el caso *Huilca Tecse vs. Perú* también es importante en la medida en que reconoce que las represalias que los gobiernos ejercen directamente (o toleran) contra los líderes sindicales, especialmente cuando estos son críticos activos del gobierno, generan un efecto amedrentador y atemorizador que afecta al movimiento sindical en su conjunto y el ejercicio colectivo de la libertad sindical. De esta manera, el máximo tribunal interamericano toma en cuenta la realidad de los líderes sindicales en muchos países de la región, que como consecuencia de su labor de defensa de los derechos de los trabajadores, con frecuencia se convierten en opositores y críticos del gobierno, circunstancia que pone en peligro no sólo sus vidas sino la vida misma (existencia) de los sindicatos y del movimiento sindical.

En la realidad descrita se ancla la dimensión social de la libertad de asociación sindical y la necesidad de protegerla jurídicamente a nivel interamericano. Por ello, la elaboración jurisprudencial de la Corte es de gran importancia y trascendencia no sólo para el movimiento sindical peruano sino en general para los sindicalistas del continente americano. Por demás, esta interpretación se sintoniza con lo señalado por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en el sentido que la "libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad de la persona"⁴⁴.

43 Véase, CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116, 22 de octubre de 2000, párr. 359, el cual dispone: "En particular, los derechos a la libertad de reunión y asociación han sido ampliamente reconocidos como derechos civiles individuales sustanciales que brindan protección contra la interferencia arbitraria del Estado cuando las personas deciden asociarse con otras, y son fundamentales para la existencia y el funcionamiento de una sociedad democrática"; Comisión Europea de Derechos Humanos, *Rassemblement Jurassien+ Unité c. Suiza*, 10 de octubre de 1979, D.R. 17, pag. 93.

44 OIT, Resoluciones del Comité de Libertad Sindical: 233.er Informe, Caso Núm. 1233 (El Salvador), párr. 682; 238.o Informe, Caso Núm. 1262 (Guatemala), párr. 280; 239.o Informe, Casos Núms.

A partir de la interpretación realizada en el caso *Huilca Tecse vs. Perú*, debe entenderse que el derecho a la libertad de asociación sindical, contenido en el artículo 16 convencional consagra, para los trabajadores de los países miembros de la OEA, una protección no sólo para constituir sindicatos, ponerlos en funcionamiento y decidir libremente su pertenencia o no a ellos (dimensión individual), sino además, una protección para el grupo o grupos de personas que decidan ejercer su derecho a asociarse con fines sindicales, de no ver reducida o disminuida su libertad de ejercer este derecho como consecuencia de represalias contra sus líderes, especialmente aquellas contra la vida y la seguridad personal (dimensión social).

III La sustitución de un agente estatal ante un Tribunal Internacional se rige por el Derecho Internacional y no por el Derecho Interno

En el derecho internacional, según el principio de *estoppel*, cuando un Estado ha asumido, unilateralmente, una posición que produce efectos jurídicos (tanto para el Estado como para otros Estados o para las víctimas, en el derecho internacional de los derechos humanos) no puede luego asumir otra conducta contradictoria con la primera posición jurídica⁴⁵. Así, un Estado que ha manifestado -mediante las formas y los medios establecidos para la expresión de su voluntad-, ante un tribunal internacional, su decisión de reconocer su responsabilidad internacional o su decisión de aceptar como probados determinados hechos no puede después cambiar de posición jurídica y manifestar que no reconoce dicha responsabilidad o que no acepta la prueba de esos hechos.

En el caso *Huilca Tecse vs. Perú*, la Corte aplicó el principio de *estoppel* para no admitir la impugnación -presentada por un nuevo agente del Estado- del acuerdo al que habían llegado las organizaciones representantes de la víctima y el Estado -representado por el primer

1176, 1195 y 1215 (Guatemala), párr. 225, c); 294.o Informe, Caso Núm. 1761 (Colombia), párr. 726; 259.o Informe, Casos Núm. 1429, 1434, 1436, 1457 y 1465 (Colombia), párr. 660; véase también Comité de Derechos Humanos O.N.U., Caso López Burgo, Comunicación 52/1979; Uruguay, 29/07/81. Citado en: Corte IDH, Caso *Huilca Tecse vs. Perú*, Cit., párr. 75.

45

Corte IDH, Caso *Huilca Tecse vs. Perú*, Cit., párr. 56.

agente- sobre las modalidades y plazos para el cumplimiento de las reparaciones. La Corte consideró que la impugnación del acuerdo "por razones de orden y prácticas internas"⁴⁶ es una posición estatal contraria a una anterior: la presentación ante el alto tribunal del mencionado acuerdo sobre cumplimiento de las reparaciones. En razón de la existencia de dos posiciones estatales encontradas, la Corte, en virtud del *estoppel*, optó por dar validez a la primera, para no afectar la seguridad jurídica de la víctima y sus familiares, quienes a través de sus representantes, "han celebrado de buena fe un acuerdo relativo a las modalidades y plazos de cumplimiento de las reparaciones con el entonces agente estatal designado para el caso"⁴⁷.

Para comprender mejor la decisión de la Corte de no aceptar la petición del Estado de declarar la invalidez del mencionado acuerdo sobre reparaciones, es útil conocer los antecedentes que dieron lugar a que la Corte tuviera que pronunciarse al respecto.

El Estado peruano, en su escrito de contestación de la demanda se allanó a las pretensiones de hecho y de derecho tanto de la CIDH como de las organizaciones peticionarias, así como a las pretensiones en materia de reparación integral para los familiares de la víctima⁴⁸. En el mismo escrito de contestación de demanda, el Estado presentó una solicitud de solución amistosa. Teniendo en cuenta el previo allanamiento, la solución amistosa no podía concretarse sino en las modalidades y plazos para el cumplimiento de las medidas de reparación que el Estado había aceptado. Así lo entendió la Corte⁴⁹.

Así las cosas, el agente del Estado y las organizaciones representantes de la víctima y sus familiares discutieron y llegaron a un acuerdo sobre las modalidades y plazo de cumplimiento de cada una de las medidas de reparación solicitadas por los representantes y aceptadas por el Estado. Este acuerdo fue presentado ante la Corte, por el agente del Estado, junto con la solicitud a la Corte para que procediera a dictar sentencia en el caso⁵⁰.

Posteriormente, el Estado peruano comunicó a la Corte el

46 Idem.

47 Ibid., párr. 57.

48 Ibid., párrs. 20 y 41.

49 Ibid., párr. 43. "debido a que el Estado se había ya allanado a las pretensiones de la parte demandante y de los representantes, el Tribunal sólo puede entender la referida solicitud de "solución amistosa" formulada por éste, como una petición del Estado para llegar a un acuerdo relativo a las modalidades y plazos de cumplimiento de las reparaciones entre las partes, el cual surge como una derivación y consecuencia del mismo allanamiento".

50 Ibid., párrs. 28 y 44.

nombramiento de una nueva agente estatal para el caso. Asimismo, solicitó al alto Tribunal declarar la invalidez jurídica del acuerdo presentado, por cuanto éste fue celebrado "fuera de las normas y prácticas del Estado peruano"⁵¹, por un agente que no tenía facultades especiales para celebrar dicho acuerdo. Dado que, en criterio del Estado, el mencionado acuerdo carecía de validez jurídica, la nueva agente pidió a la Corte dejar sin efecto la solicitud previa de dictar sentencia en el caso. El Estado argumentó ante la Corte que algunos puntos del acuerdo desconocían la Convención Americana y el derecho interno peruano⁵².

Por su parte, los representantes de la víctima y sus familiares manifestaron que habían iniciado y concluido la negociación y firma del acuerdo con la certeza de estar ante un interlocutor válidamente designado por el Estado para representarlo⁵³. La Comisión Interamericana consideró que la decisión sobre la validez del acuerdo en el ordenamiento peruano y sobre las responsabilidades corresponde a los órganos del Estado peruano más no al tribunal interamericano⁵⁴.

La Corte, para decidir que no admitía la impugnación del acuerdo, se pronunció sobre los efectos jurídicos internacionales de dicho acuerdo. La Corte tuvo en cuenta 1) que el agente estatal que celebró el acuerdo había sido designado por las autoridades competentes (Presidente de la República y Ministro de Relaciones Exteriores), mediante la emisión de una resolución suprema publicada en el diario oficial del Estado; así mismo, 2) que la resolución de designación del agente no consagraba ninguna limitación de las facultades con que podría actuar, sino que, por el contrario, señalaba el deber de los agentes de privilegiar, en lo posible, la vía de la solución amistosa en los procesos ante la Corte Interamericana⁵⁵.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta tanto su reglamento como su propia práctica, la Corte concluyó que el agente inicialmente designado ejerció una representación completa desde su designación hasta que el Estado comunicó su sustitución. Por tanto, todas sus actuaciones causaron en el caso los efectos jurídicos

51 Ibid., párr. 47.

52 Ibid., párr. 48.

53 Ibid., párr. 49.

54 Ibid., párr. 50.

55 Ibid., párr. 52.

normales⁵⁶. Por demás, la Corte entendió que si el agente estaba facultado para allanarse, también lo estaba para realizar actos derivados del allanamiento, como la negociación de un acuerdo sobre las modalidades para el cumplimiento de las reparaciones que había aceptado⁵⁷. Resulta, entonces, que el acuerdo firmado con las organizaciones surtió pleno efecto ante el tribunal internacional.

En síntesis, la Corte desestimó la petición del Estado de impugnar el acuerdo, con base en dos argumentos: 1) que las razones o prácticas de derecho interno invocadas como sustento de su solicitud, no justifican la actuación internacional del Estado y 2) la solicitud de invalidez del acuerdo es una posición jurídica internacional contraria a una anterior que había generado efectos jurídicos. Cada una de estas razones están basadas en principios del derecho internacional sólidamente consolidados: la primera, en el principio del *pacta sunt servanda*, consagrado en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Según este principio, los tratados internacionales deben ser cumplidos de buena fe, sin que su incumplimiento se pueda justificar en razones de derecho interno. Si bien en este caso no se trataba, en estricto sentido, del incumplimiento de un tratado, sino del incumplimiento de una obligación internacional adquirida unilateral y voluntariamente (la celebración del acuerdo), es igualmente válido que no se pueden invocar razones de derecho interno para sustraerse de su cumplimiento, dado el carácter de obligaciones internacionales que tienen aquellas que se derivan de las actuaciones unilaterales de los Estados en el contexto del litigio ante un tribunal internacional. La segunda razón, como hemos mencionado, está basada en el principio de *estoppel*, arriba explicado.

Con base en lo establecido por la Corte en el caso *Huilca Tecse vs. Perú*, los Estados deben tener en cuenta que la sustitución de un agente estatal ante un tribunal internacional se rige por el derecho internacional y no por el derecho interno. Asimismo, que para que un cambio de agente estatal produzca efectos jurídicos ante la Corte no basta con que el cambio se produzca a nivel interno, mediante la adopción de una resolución suprema que designa al nuevo agente y

56 Ibid., párr. 53.

57 Ibid., párr. 55.

reemplaza al anterior. Es necesario, además, que dicho cambio sea notificado al tribunal internacional. Sólo hasta ese momento el cambio podrá surtir efectos internacionales. Por su parte, el nuevo agente no podrá desconocer las posiciones estatales adoptadas por su predecesor, que hayan generado efectos jurídicos para las otras partes del litigio, en especial, para las víctimas.

IV Compatibilidad del allanamiento del Estado y del acuerdo sobre reparaciones con la Convención Americana

Como he señalado, en el caso *Huilca Tecse vs. Perú*, el Estado se allanó de manera integral a las pretensiones. Esta actitud procesal del Estado le dio oportunidad a la Corte para reiterar su jurisprudencia sobre el valor e importancia de los allanamientos y sobre su facultad de pronunciarse sobre la compatibilidad de los allanamientos –y de las soluciones amistosas– con las normas convencionales.

En cuanto a lo primero, la Corte reiteró su jurisprudencia constante en el sentido que “el allanamiento del Estado constituye una contribución positiva al desarrollo de este proceso y a la vigencia de los principios que inspiran la Convención Americana”⁵⁸.

En cuanto a lo segundo, reiteró que, frente a un allanamiento, en el ejercicio de sus poderes inherentes de tutela judicial internacional de los derechos humanos, le corresponde “determinar si el reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por un Estado demandado ofrece una base suficiente, en los términos de la Convención Americana, para continuar o no el conocimiento del fondo o si, en su caso, procede la determinación de las eventuales reparaciones”⁵⁹. En este sentido, el Tribunal debe resolver sobre la procedencia del allanamiento y sobre sus efectos jurídicos.

En cuanto a los acuerdos de solución amistosa (o sobre las modalidades de cumplimiento de las reparaciones, como en este

58 Ibid., párr. 34.

59 Ibid., párr. 42.

caso), la Corte debe verificar que sean compatibles con la Convención Americana; que garantice el pago de una justa indemnización a los familiares y que se reparen las consecuencias de las violaciones⁶⁰.

En el caso *Huilca Tecse vs. Perú*, la Corte encontró que el acuerdo sobre reparaciones era compatible con la Convención en cuanto a los beneficiarios, al daño material e inmaterial y cada una de las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición. Respecto de la medida de reparación tendiente a superar la impunidad en el caso, la Corte no homologó la cláusula referida a la obligación de investigar, juzgar y sancionar, debido a que, a la luz de la Convención, no es dable referirse a individuos determinados como sujetos de procesamiento penal o de culpabilidad penal. En su lugar, reiteró su jurisprudencia constante en el sentido que "el Estado debe investigar efectivamente los hechos del presente caso con el fin de identificar, juzgar y sancionar a los autores materiales e intelectuales de la ejecución extrajudicial del señor Pedro Huilca Tecse. Los familiares de la víctima deben tener pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas e instancias de la investigación y el juicio correspondiente, de acuerdo con la ley interna y las normas de la Convención Americana. El resultado del proceso deberá ser públicamente divulgado para que la sociedad peruana conozca la verdad"⁶¹.

*

* *

En virtud del contenido descrito en los párrafos precedentes, podemos afirmar que la sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Huilca Tecse vs. Perú* constituye no sólo un avance jurisprudencial importante sino una herramienta jurídica concreta al servicio de los trabajadores. Ahora corresponde a ellos mismos, y a quienes defienden sus derechos, apropiarse de los contenidos de esta sentencia y utilizarla para exigir que sus mandatos sean tenidos en cuenta por las autoridades estatales, en todos los ámbitos públicos, tanto los del poder ejecutivo como los del legislativo y el judicial, y tanto a nivel del Estado nacional

60 Ibid., párr. 59.

61 Ibid., párr. 107.

como de los gobiernos regionales y locales. Por su parte, al Estado, como persona jurídica de derecho internacional, le corresponde aprender las lecciones sobre las consecuencias internacionales de sus decisiones internas de manejo de los litigios internacionales. Esto aseguraría un mejor desempeño ante las instancias de supervisión de derechos humanos, al menos mientras el Estado siga optando por enfrentar judicialmente las violaciones de derechos humanos en vez de implementar políticas públicas y reformas estructurales que erradiquen las violaciones graves de derechos humanos para todos sus habitantes.



Libertad sindical y Derechos Humanos

Elmer Arce Ortiz

Doctor en Derecho por la Universidad de Cádiz

Profesor de Derecho Laboral en la Pontificia Universidad Católica del Perú

Sumario

I. La libertad sindical como derecho humano. II. Las dimensiones de la libertad sindical y el caso Pedro Huilca. III. El derecho de libre asociación y el caso Pedro Huilca. IV. Respeto y fomento de la libertad sindical por el Estado. V. Derecho a la vida, a la libertad individual, a la libre expresión como presupuestos de la libertad sindical.

Como ocurre con casi todos los que éramos menores de edad a inicios de los años 90, conocimos a Pedro Huilca Tecse por los periódicos, la radio o la televisión. No tuve la oportunidad de conocerlo en persona, pero tengo claro que su vida representa un testimonio de valentía y transparencia...y, por supuesto, que su muerte representa la intolerante prepotencia de la violencia que a todos nos avergüenza. Su vida y, por ende, su muerte, siguen inspirando acontecimientos relevantes en el sindicalismo peruano.

El 3 de marzo de 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos encontró responsable al Estado peruano de la muerte del ex secretario general de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP). Junto a las pruebas acopiadas por el Tribunal, la sentencia resalta el hecho de que el Estado peruano se allanó a las acusaciones. La sentencia y las reparaciones económicas que ordena, es cierto, nunca devolverán a Pedro Huilca, sin embargo, de ella pueden extraerse recomendaciones importantes a efectos de evitar más represalias violentas contra otros dirigentes sindicales.

A nuestro juicio, una de estas recomendaciones importantes de la sentencia del Tribunal Internacional es la siguiente: el derecho de libertad sindical necesita de todos los derechos humanos para ser eficaz. Sin vida, no hay libertad sindical; sin libertad de opinión y de expresión, no hay libertad sindical; sin canales de diálogo, no hay libertad sindical; sin derecho de reunión, no hay libertad sindical y, sobre todo, sin democracia, no hay libertad sindical. Pueden existir sindicatos y hasta dirigentes, pero si no se respetan los derechos humanos la libertad sindical siempre será un derecho vacío de todo contenido.

A continuación, estudiaremos las distintas dimensiones que tiene el derecho de libertad sindical y trataremos de relacionar cada una de ellas con otros derechos fundamentales:

I La libertad sindical como Derecho Humano

Según Javier NEVES, la libertad sindical se encuentra reconocida expresamente como un derecho humano por todos los instrumentos internacionales genéricos sobre esta materia. Tanto los existentes a nivel mundial (del sistema de Naciones Unidas) como los existentes a nivel regional (del sistema de la Organización de Estados Americanos)¹.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se reconoce que "toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses". Si bien la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos no reconoce específicamente el derecho de libertad sindical, éste se entiende reconocido en el artículo 16 dentro de la libertad de asociación para fines sociales y culturales. No obstante, el Protocolo Adicional de la Convención en su artículo 8 sí se refiere con mayor detalle a la libertad sindical. Señala: "Los Estados partes garantizarán el derecho de los trabajadores a formar sindicatos y a afiliarse a éstos, para la protección y promoción de sus intereses". Es más, en el mismo párrafo se termina diciendo: "Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente".

Junto a estos Tratados Internacionales genéricos de Derechos Humanos, tanto de ámbito mundial como regional, conviven Tratados Internacionales específicos en materia laboral: los llamados Convenios de la OIT. En esta línea, el Convenio 87 de la OIT, relativo al derecho de sindicación, señala que "los trabajadores y empleadores, sin restricción ni limitación alguna, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el derecho de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas". Asimismo, "las organizaciones de trabajadores o empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción".

En conclusión, son estos Tratados Internacionales de Derechos Humanos, específicos y genéricos, los que vienen a desarrollar el tímido artículo 28.1 de la Constitución que sólo se limita a crear la obligación estatal de "garantizar la libertad sindical". Es decir, cuando se interprete el artículo 28.1 de la Constitución debe entenderse por libertad sindical lo que está señalado en los Tratados Internacionales.

II Las dimensiones de la libertad sindical y el Caso Pedro Huilca

Tal como se aprecia en el punto precedente, la libertad sindical cuenta con dos dimensiones. Una, de corte individual y referida a los trabajadores como personas, y otra, de corte colectiva y referida a los sindicatos².

A su vez, la primera de ellas, la individual, se subdivide en libertad sindical de organización y de actividad. Es decir, todos los trabajadores tienen derecho a constituir una organización sindical y a afiliarse a ella si ellos quieren, pero también cuentan con el derecho de acción en defensa de sus intereses (ya sea fuera de una organización sindical o fuera de ella). En este último caso, quedarían incluidas las actividades que se inician con el propósito de formar un sindicato.

De otra parte, la segunda de ellas, la colectiva, también ha de dividirse en dos: de organización y de actividad. Los sindicatos pueden constituir organizaciones de mayor nivel (federaciones y confederaciones), como también puede asumir actividades en defensa de los intereses de sus representados (por ejemplo, negociación colectiva y huelga).

El asesinato de Pedro Huilca, secretario general de la CGTP, fue motivado presuntamente por su carácter de líder sindical opositor y crítico de las políticas del entonces gobierno de turno (párrafo 68 de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Pedro Huilca).

2 Para un análisis detenido de estos contenidos, VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo, *La Libertad Sindical en las normas y principios de la OIT: sindicación, negociación colectiva y huelga*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2007, pp. 33 ss.

Desde este punto de vista, creo que lo que se afecta es la libertad sindical de actividad. Obsérvese, que el limitar o reprimir las opiniones profesionales o socioeconómicas de un líder sindical con violencia no impide necesariamente la organización de sindicatos ni el derecho de libre afiliación, cuanto sí obstaculiza la libertad de acción en defensa de los intereses de los trabajadores. En otras palabras, las torturas o los asesinatos perpetrados contra líderes sindicales generan un contexto de temor o miedo no apto para una defensa libre de los trabajadores.

Decimos, además, que un asesinato a un dirigente sindical supone una violación de la libertad sindical de actividad tanto individual como colectiva. De un lado, será individual, porque se corta la posibilidad que un trabajador emprenda la defensa de sus intereses a través de sus actividades sindicales. De otro lado, será colectiva, porque Pedro Huilca era el representante máximo de la Confederación General de Trabajadores del Perú, por lo que el atentado contra su vida supone también un atentado contra las actividades de la organización sindical de la cual era representante.

III El derecho de la libre asociación y el Caso Pedro Huilca

Lamentablemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no parte del análisis de la libertad sindical en concreto, sino lo hace desde el derecho de libre asociación.

Según el artículo 16.1 de la Convención se reconoce "el derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole". Es más, como señala el párrafo 69 de la sentencia en el caso Pedro Huilca, "estos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del respectivo derecho, sino además gozan del derecho

y la libertad de buscar la realización de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad". Como se ve, la interpretación que hace la Corte de la libertad de asociación es muy similar al contenido de la libertad sindical que ya hemos expuesto: la dimensión organizativa y la dimensión de actividad.

Y no hay que descuidar que la misma sentencia en el caso Pedro Huilca resalta la importancia de la dimensión colectiva y de actividad. Así, el párrafo 71 señala que "en su dimensión social la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos".

El problema de generalizar la libertad de asociación a todos los grupos, está en que no se hacen distingos de poder. Me explico, la libertad de asociación funciona tanto para grupos poderosos como para grupos de poder limitado. Está claro que para los grupos poderosos, por ejemplo, una organización de empleadores, lo importante es que el Estado no interfiera en el libre desarrollo de su actividad. Sin embargo, para los grupos no poderosos no bastará sólo la no interferencia del Estado, sino que será necesario una política de fomento y protección de dichas asociaciones.

En consecuencia, la libertad de asociación es un derecho liberal y que se reconoce a todo grupo de personas. No obstante, la libertad sindical es un derecho conquistado por los trabajadores con la finalidad de equilibrar la posición de superioridad de los empresarios³. En otras palabras, la libertad sindical no se agota en la libertad de asociación.

Quizá la Corte pudo recurrir al artículo 8 del Protocolo de San Salvador, Protocolo Adicional de la Convención Interamericana, que sí se refiere específicamente a la libertad sindical como derecho humano.

3 VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo, *La libertad sindical en el Perú*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2002, p. 17.

IV Respeto y fomento de la libertad sindical por el Estado

El artículo 28.1 de la Constitución Peruana resalta la obligación del Estado peruano de "garantizar la libertad sindical". Como es fácil deducir, el papel de garante del Estado no puede centrarse sólo en la proscripción de conductas que entorpecen el ejercicio de la actividad sindical, pues ello implicará reducir al Estado a un mero "guardián" contra actos de injerencia (tanto del propio Estado como de privados). Es por eso, que el papel de garante del Estado también ha de proyectarse sobre actos de los poderes públicos que promuevan y fomenten la actividad sindical.

La doctrina ha denominado a los primeros "garantías negativas" y a los segundos "garantías positivas".

En cuanto a las garantías negativas, la legislación peruana cuenta con algunos mecanismos de protección frente a actos de injerencia, tanto por parte del Estado como de privados. El fuero sindical, reconocido en el artículo 30 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, garantiza a ciertos trabajadores no ser despedidos ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa, sin causa justa debidamente demostrada o sin su aceptación. Además, la figura del despido nulo (artículo 29 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral), declara nulo el despido que tiene por motivo el desarrollo de actividades sindicales o la presentación de alguna queja en defensa de sus intereses.

Respecto a las garantías positivas, la legislación peruana es casi inexistente. Y ello debe ser criticado, pues no hay real garantía cuando no se apoya ni se promueve la actividad sindical. El artículo 28 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo señala que el empleador, a pedido del sindicato y con autorización escrita del trabajador sindicalizado, está obligado a deducir de las remuneraciones las cuotas sindicales legales. El problema de ello es que es muy difícil equilibrar la fuerza de la organización empresarial sólo con estas contribuciones de los afiliados al sindicato. Aquí, el Estado podría dotar de presupuestos públicos sobre todo a las federaciones y confederaciones con el objeto de que éstas puedan defender de mejor manera y con mayor autonomía sus